

A POSSE EM TERRAS DE MARINHA^{*}

João José Ramos Schaefer
Desembargador aposentado do TJSC

Áreas do domínio do Estado

As áreas de marinha desde muito estão, no Brasil, sob o domínio do Estado.

Rosita de Souza Santos, no seu notável livro “Terras de Marinha”, cita Rodrigo Otávio para dizer que o Alvará de 1672 providenciara que as “marinhas do sal, salinas”, ficassem reservadas para “apenas o Estado”.

A mesma autora observa que a figura da terra de marinha “foi se mostrando proveitosa para os interesses da colonização e acabou por se tornar necessária para a reserva do que pareceu, à época, ser indispensável aos serviços públicos e à fixação ao longo de uma costa marítima, inesperadamente, (*sic*) extensa”.

No seu notável “Terrenos de Marinha”, Manoel Madruga também deixa bem clara a importância desses terrenos para o Tesouro, à época, bem como de certa avidez do Fisco por suas rendas, e até de um certo preconceito contra os ocupantes.

O Delegado Fiscal do Maranhão, em relatório de 1922, dizia que “Os terrenos de marinha e da União, que constituem verdadeiras fontes de riquezas naturais neste Estado, estão sendo usufruídos por intrusos,

* *Trabalho apresentado na 2ª Semana de Palestras, promovida pelo Centro Acadêmico — CADIB da UNIVALI — Campus de Biguaçu.*

que se acham em sua posse mansa e pacífica, com a maior indiferença ou menosprezo à lei” (vol. I, pág. L).

Santa Catarina, também em 1922, comparecia com seu relatório: “...pelo seu vastíssimo litoral, é um dos Estados do Sul que maior número de terrenos de marinha e seus acrescidos possui; no entanto a sua renda vem decrescendo, notadamente nos lugares onde eles são mais encontrados...”.

O Estado do Pará, conforme o seu Delegado Fiscal de 1916, “possui a maior superfície de terrenos de marinha e, no entanto, os terrenos do interior, com raras exceções, ainda estão por aforar, resultando daí não pequeno prejuízo para as rendas da União”.

A Ordem Régia de 1710, escrita de Lisboa para o Governador do Rio de Janeiro, é considerada o primeiro documento a mencionar expressamente as edificações feitas *na marinha* ou praia da cidade.

O documento é um misto de definição de domínio, advertência severa e ordens autoritárias.

Estes trechos dão bem sua dimensão:

“O Provedor da Fazenda Real (...) Me deu conta (...) das muitas casas que se fabricavam na marinha dessa cidade, por cuja causa mandara notificar as pessoas que as começavam a levantar de novo para que as detinhassem abaixo.

(...)

“que fizessem termo para que todas as vezes que aquela área fosse necessária para Meu serviço se lhe poderiam derribar as casas, sem que por elas pudessem pedir satisfação alguma...”.

Era um sinal de como, no correr da história, se desenvolveriam as relações Estado/particulares nessa matéria.

Durante séculos – a observação é ainda de Rosita de Souza Santos – desenrolou-se a história das terras de marinha no Brasil numa atmosfera sempre tensa e premente, com “a Coroa retendo as terras de marinha, os foreiros sempre inadimplentes e omissos e as províncias, ostensivamente, mostrando desinteresse pelo assunto, mas vigilantes na oportunidade que se lhes apresentasse para a reincorporação dessas terras a seus próprios domínios”.

Tal como hoje !...

A definição de terreno de marinha

O primeiro ato oficial em que se definiu a extensão da área de marinha é considerado o Aviso de 18 de Novembro de 1818 – declarando que:

“...15 braças da linha d’água do mar, e pela sua borda são reservadas para servidão pública; e que tudo que toca à água do mar e acresce sobre ela é da nação”.

Diz Rosita Santos que “daí por diante se inicia a consolidação da prática administrativa sobre terrenos de marinha, acrescidos e mangues”, tudo por meio de decisões, instruções, resoluções, editais, circulares, avisos, ordens e portarias.

A Administração, além de suprir a *falta de legislação expressa*, não se ajustava muito bem com o Judiciário, tanto que, em Aviso de 1861, o Presidente do Tribunal do Tesouro Nacional notificava o Presidente da Província da Bahia de que era “da competência administrativa o contencioso dos terrenos de marinha...”.

E em 1863 novo aviso era mais enfático, reafirmando aquela competência e sublinhando que, “no caso de o Poder Judiciário insistir em tomar conhecimento de semelhante questão, deve ser levantado conflito de jurisdição”.

Não havia então, é bom que se assinale, o princípio constitucional de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV), inscrito já em 1946 no § 4º do art. 141 da Constituição Federal de então.

Em 1832, “para bem se executar a disposição da Lei de 15 de Novembro de 1831”, foi baixada a Instrução n. 348 pelo Presidente Interino do Tribunal do Tesouro Nacional para “reconhecimento, medição e demarcação dos terrenos de marinha”.

No art. 4º dispôs-se:

“Hão de considerar-se terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou de rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças para parte da terra, contadas estas desde os pontos a que chega o preamar médio”.

Essa definição, levando-se em conta que uma braça mede 2,2m, é, virtualmente, a mesma do Decreto-Lei n. 9.760/46, cujo art. 2º dispõe que:

“São terrenos de marinha, em uma profundidade 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831:

“a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas até onde se faça sentir a influência das marés;

“b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés”.

Como definir a linha da preamar de 1831

A disposição da lei manda contar os trinta e três metros a partir da linha do preamar médio de 1831 (!!!), o que tem dado margem a acesas discussões.

Na sua clássica obra “Terras de Marinha”, ed. Ministério da Fazenda, 1928, Manoel Madruga refere que pelo Decreto n. 4.105, de 5 e 22 de fevereiro de 1868, “se depreende que tenha sido marcada em toda a costa do Brasil a linha do preamar médio no tempo da execução da Lei de 15 de novembro de 1831 e que essa linha sirva sempre de testada de terreno de marinha”.

E prossegue Madruga, assinalando que tanto tempo decorrido é claro que hoje “não se encontre elementos que permitam marcar ou afirmar qual era a linha do preamar médio nessa época”.

Refere, então, que o processo científico mais exato e perfeito é observar *in loco* todos os preamares consecutivos durante um período de tempo, pelo menos um ano, “para que se possa obter uma média o mais possível isenta de erro”.

Mas não sendo possível esse ou outro critério recomendável, “pode-se considerar, com a aproximação mais que suficiente em serviços dessa natureza, como limite do preamar a linha constituída pelos depósitos deixados pela água do mar e que ficam gravados nas praias e que no nosso caso se caracteriza pela *orla da vegetação rasteira mais ou menos intensa*, orla essa ou antes linha esta que só é transposta em grandes enchentes” (pág. 503) – grifos deste trabalho.

Diógenes Gasparini, discorrendo sobre o verbete “Terreno de Marinha”, para a Enciclopédia Saraiva, diz que não demarcados todos os terrenos em tais condições, “o Judiciário, os particulares e os órgãos públicos, inclusive o SPU, têm aceito outro critério diferente do previsto no Decreto-Lei n. 9.760/46 para determinar a linha que separa as marinhas das terras particulares”.

E esclarece:

“Substituem os peritos a linha da preamar média de 1831 pela *linha do jundu*, caracterizada pelo início de uma vegetação (jundu), sempre existente além das praias e para o interior das terras que com elas confinam”.

Anota Diógenes Gasparini que esse critério ressentia-se de legalidade, pois a lei determina a observância dos 33 metros da linha do preamar médio de 1831, sendo esse aceito pelo Judiciário e pelo SPU.

Consoante informação constante de processo em que interessada Aurea Nita Silveira Pires, na comarca de São Francisco, subscrita pelo Eng. Bernardo Tasso e encaminhada a Juízo pelo Delegado do SPU em Santa Catarina, 19/6/92, o Dr. Newton Brüggmann, “na falta da LPM demarcada oficialmente de 1831, adoto como linha da Preamar Média (LPM) presumível, 33m do início da vegetação marcados perpendicularmente à praia”.

O croqui apresentado com o parecer confirma graficamente o critério de marcação do terreno de marinha a partir do início da vegetação.

A evolução da legislação de terrenos de marinha

Anteriormente a 1946, a legislação dos terrenos de marinha se desdobrou em inúmeros atos, tendo a Ordem de 1852 tornado expresso que “os acrescidos de marinha” ou as margens dos rios navegáveis são do domínio público, podendo ser objeto de concessão a particulares.

Eram permanentes os litígios entre estes, ou os Estados e a União, a respeito de sua posse.

Em julho de 1902, por exemplo, o Ministro da Fazenda Joaquim Murtinho dirige-se ao Presidente da Província do Espírito Santo advertindo que as “areias amarelas”, que hoje conhecemos como areias monásticas, no município de Guarapary, estavam em terras reconhecidamente da União “pelo que não podem estar incluídas no contrato celebrado entre o Estado e o Senhor John Gordon”, de nacionalidade norte-americana.

Já se achava em vigor o art. 64 da CF de 1891, dispondo que “Pertencem ao Estado as minas e terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”, mas o conceito genérico de terras devolutas, de um lado, e da porção do “território indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações etc.”, pôs em confronto a União e alguns Estados.

Foi, então, ajuizada no Supremo Tribunal Federal uma ação em que os Estados do Espírito Santo e da Bahia pretendiam fosse-lhes reconhecido o direito pleno sobre as marinhas existentes em seu território, tendo a Suprema Corte, em janeiro de 1905, tornado expresso que “terras de marinha não se confundem com terras devolutas, como também não se confundem com próprios nacionais”. São *bens nacionais*, sobre os quais a União exerce um direito de soberania ou jurisdição territorial.

O acórdão do STF está às páginas 183/189 da obra de Rosita de Souza Santos, e dele extrai que a União cedendo às municipalidades, pela Lei n. 3.348, de 1887, o direito de aforar os terrenos de marinha, sem lhes transferir, *ipso facto*, a propriedade, conservou o direito de gozar e dispor deles como lhe aprouver, direito que não passou às antigas Câmaras Municipais.

Os conflitos entre ocupantes e a União prosseguiram, como registra a citada autora, o que deu origem a avisos, ordens, circulares, leis e decretos.

O Código Civil de 1916 mencionou como bens públicos “os que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou Municípios...” (art. 66, III), e Clóvis anotou que sobre tais bens a União, os Estados e Municípios exercem “poderes de proprietário, segundo os preceitos do direito constitucional e administrativo”.

E entre os bens da União incluía, sob n. 9, “os terrenos de marinha e os acrescidos”.

O Decreto-Lei n. 9.760/46

Todas as disposições legais ou regulamentares de então, inclusive a orientação doutrinária, acabaram consolidadas no Decreto-Lei n. 9.760/46, que é o diploma legal por excelência dos terrenos de marinha.

Registre-se que a Constituição de 1946, diferentemente da de 1934, que incluiu no domínio da União “os bens que a esta pertencem nos termos das leis atualmente em vigor”, manteve apenas a fórmula genérica da inclusão entre os bens da União da “porção (...) indispensável à defesa das fronteiras...”, voltando a de 1967/69 a aludir aos “que atualmente lhe pertencem”, para a de 1988 incluir expressamente “os terrenos de marinha e seus acrescidos” entre os bens da União (art. 20, VII).

Estrutura do Decreto-Lei n. 9.760/46

O Decreto-Lei n. 9.760/46 constitui-se de seis Títulos. Os que mais interessam à nossa exposição são: o Título I, que trata “Dos bens imóveis da União”, e o Título II, que cuida “Da utilização dos bens imóveis da União”, tratando os demais “Da alienação dos bens imóveis da União” (Título III); “Da justificação de posse das terras devolutas” (Título IV); “Do Conselho de Terras da União” (Título V); e “Das disposições finais e transitórias” (Título VI).

No Título I definem-se como bens da União os terrenos de marinha e seus acrescidos, conceituando-os, dispondo-se sobre sua demarcação e discriminação administrativa e judicial.

O Título II versa sobre a utilização dos bens imóveis da União, seja a reservada ao serviço público, objeto do Capítulo II, sejam as formas de utilização por terceiros, por locação (Capítulo III), aforamento (Capítulo IV) ou ocupação (Capítulo V).

As disposições sobre *cessão*, de que tratavam os artigos 125 e 126 do Dec.-Lei, foram revogadas, restando apenas as três enunciadas *a locação, o aforamento e a ocupação*.

Estas duas últimas é que oferecem maior interesse para o nosso estudo, e por isso vamos ater-nos a elas.

O aforamento ou enfiteuse

O aforamento ou enfiteuse é instituto jurídico antigo, praticado na Roma e utilizado largamente no período medieval, registrando Clóvis que “os municípios e as corporações sacerdotais arrendavam as suas terras perpetuamente, ou por longo prazo, mediante certa renda anual” (Direito das Coisas, pág. 318).

O enfiteuta ou foreiro tem a posse do bem com as respectivas ações, cabendo-lhe os frutos e produtos da coisa, e pode alienar o direito, onerosa ou gratuitamente, assim como transferi-lo por herança. Obriga-se a conservar o bem, a pagar o foro anual e denunciar a alienação do domínio útil ao senhorio direto, para que este receba o *laudêmio* (percentual sobre o preço) ou exerça o seu direito de preferência.

A obrigação de pagar a pensão importa, diz Carvalho Santos (Comentários, IX, pág. 40), no reconhecimento do domínio superior do senhorio direto que, no caso dos terrenos de marinha, é a União.

A *enfiteuse* é definida no art. 678 do Código Civil, e é essa regra que prevalece nas relações entre os particulares e a União quanto ao aforamento. Dispõe o aludido artigo.

“Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou empraçamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável”.

O aforamento atribuindo a não proprietário da coisa o direito sobre suas utilidades e frutos, inclusive o de alienar esse direito e de hipotecá-lo é, assim, mais amplo que o usufruto, pois o usufrutuário usa o bem, apropriando-se de seus frutos, mas não pode alienar seu direito.

Nos termos do art. 99 e seguintes do Dec.-Lei n. 9.760/46, a aplicação do regime de aforamento a determinado imóvel compete ao SPU e depende de prévia autorização do Presidente da República e, conforme o caso, de prévia audiência dos Ministérios do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, da Agricultura etc.

O foro é de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno.

Nas transmissões onerosas, a União tem direito de opção e, quando não a exercer, cobrará *laudêmio* de 5% (cinco por cento) sobre o valor do domínio pleno e benfeitorias (art. 2º, § 1º).

O processo de constituição do aforamento, de sua transferência, da caducidade (extinção) ou revigoração; da remissão (que é a compra do domínio direto da União, a critério desta), se dará, agora, mediante o pagamento de 17% do valor do domínio pleno do imóvel, conforme a nova redação do art. 123 do Decreto-Lei n. 9.760/46 dada pela Lei n. 9.636/98.

Anote-se que aqui não houve, na verdade, majoração, uma vez que, anteriormente, a remissão fazia-se mediante o pagamento de 20 foros de 0,6% sobre o domínio pleno (isto é, 12% sobre tal domínio, mais 1 e meio *laudêmio* de 5%, o que equivale a 7,5% sobre o domínio pleno).

Em Florianópolis há inúmeros imóveis aforados na Rua Bocaiúva, no cais Frederico Rola, na Rua do Hotel Royal, na Rua Fúlvio Aducci etc.

O regime de ocupação

A esmagadora maioria dos terrenos de marinha, contudo, não está submetida ao regime *enfiteutico*, mas à mera *ocupação*.

O regime de ocupação está disciplinado nos artigos 127 e 132 do Decreto-Lei n. 9.760/46. Da leitura desses dispositivos vê-se:

“— que os atuais ocupantes, sem título outorgado, ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação (art. 127).

“— a taxa, atualmente, é de 2% sobre o valor do domínio pleno do imóvel;

“— para cobrança da taxa, o SPU fará a inscrição dos ocupantes, *ex officio* ou à vista de declaração destes, notificando-os;

“— a falta de inscrição não isenta do pagamento da taxa desde o início da ocupação;

“—o atraso no pagamento da taxa importa o pagamento de multa de 10% (art. 129);

“— no caso de não-pagamento da taxa por 2 anos consecutivos o SPU providenciará a cobrança executiva e promoverá as medidas de direito para a desocupação (art. 129, § 2º);

“— a transferência onerosa dos direitos sobre as benfeitorias fica condicionada à licença do SPU, que cobrará o *laudêmio* de 5% sobre o valor do terreno e das benfeitorias, desde que a União não necessite do mesmo terreno (art. 130);

“— a inscrição e o pagamento da taxa de ocupação não importam, em absoluto, no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou ao seu aforamento, ressalvada a situação dos ocupantes antes de 1940 (art. 131);

“— a União poderá, em qualquer tempo que necessitar do terreno, imitar-se na posse do mesmo, promovendo sumariamente a sua ocupação, observado o § 3º do art. 89 (90 dias na zona urbana, 180 na zona rural) — art. 132;

“— as benfeitorias existentes serão indenizadas pelo preço arbitrado pelo SPU, se por este julgada de boa-fé sua edificação, com recurso ao Conselho de Terras da União”.

Vê-se que o ocupante não goza das mesmas garantias do foreiro ou enfiteuta, podendo, caso a União necessite de imóvel, ser sumariamente *desapossado* do imóvel, recebendo, a título de indenização, apenas o valor das benfeitorias arbitrado pelo SPU.

É verdade que a imissão está condicionada à *necessidade do imóvel* pela União, mas a situação do ocupante é realmente precária.

Galeno Lacerda, em voto em apelação cível no TJRS, assinala que na enfiteuse há alienação do domínio útil; “na ocupação cuida-se, tão-só,

de posse. Enfitese e ocupação diferem, pois, tanto quanto a propriedade se distingue da posse” (“Direitos Reais – casos selecionados”, vol. V, pág. 221).

A Lei n. 9.636 (consolidando a MP n. 1.647-14/98)

Em 15/5/98 foi editada a Lei Federal n. 9.636 que, alterando dispositivos dos Decretos-Leis ns. 9.760/46 e 2.398/87, regulamentou o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Transitórias da CF, segundo o qual “Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato”.

A lei envolve inúmeras situações que haverão de ser examinadas caso a caso, de sorte que dou, a seu respeito, rápida notícia.

Ela consolidou diversas Medidas Provisórias, dentre elas a de n. 1.647/14, o que trai sua origem pouco democrática, dada a menor possibilidade de discussão de atos legislativos assim concebidos, a par de autorizar ações para identificação, demarcação, cadastramento etc. dos terrenos, autorizando, para tal fim, a celebração de convênios com Estados, Municípios e com a iniciativa privada, incumbindo ao SPU a fiscalização e o zelo sobre os terrenos pertencente à União, que pode, para tal fim, usar força militar federal (!), bem como aforar, em leilão, ou concorrência pública, os imóveis dominiais da União (art. 12).

É assegurada (art. 13) preferência aos ocupantes que comprovadamente já ocupavam o imóvel há mais de um ano em 13/2/97 e estavam em dia com suas obrigações.

O SPU fixará o preço mínimo de venda do domínio útil, e os ocupantes serão notificados a manifestar sua preferência na aquisição, no prazo de seis meses a contar da notificação, sob pena de decadência.

O pagamento será feito parte à vista, 10%, e o saldo “em até cento e vinte prestações”, mas o parcelamento — numa evidente falta de respeito aos idosos — “não poderá ultrapassar a data em que o adquirente completar oitenta anos de idade” (art. 14, II).

Nos termos do § 1º do art. 15 “o domínio pleno das benfeitorias incorporadas ao imóvel, independentemente de quem as tenha realizado, será também objeto de alienação”.

Ocorrendo a venda a terceiros, será repassado ao ocupante, “exclusivamente neste caso”, o valor das benfeitorias, “sendo vedada a

extensão desta benfeitoria a outros casos, mesmo que semelhantes” !!! (§ 4º do art. 15).

E mais:

“Caso o domínio útil do imóvel não seja vendido no primeiro certame, serão promovidas, após a reintegração *sumária* da União na posse do imóvel, novas licitações, nas quais não será dada nenhuma preferência ao ocupante” !!! (§ 6º).

O § 7º lembra bem aquela Ordem Régia de 1710, que mandava deitar abaixo as casinhas sobre as marinhas, sem direito “a pedir satisfação alguma”:

“Os ocupantes que não exercerem, conforme o caso, as preferências de que tratam os arts. 13 e 15, § 2º, e a opção de que trata o art. 17, nos termos e condições previstos nesta Lei e em seu regulamento, terão o prazo de sessenta dias para desocupar o imóvel, findo o qual ficarão sujeitos ao pagamento de indenização pela ocupação ilícita, correspondente a 10% (dez por cento) do valor atualizado do domínio pleno do terreno, por ano ou fração de ano, até que a União seja reintegrada na posse do imóvel”.

Em relação aos que, a 15 de fevereiro de 1997, tinham ocupação de menos de um ano, a preferência deve ser manifestada no ato do prego ou no prazo de quarenta e oito horas do resultado do julgamento da concorrência.

Mais autoritarismo, impossível.

Respeita-se mais é a situação dos ocupantes anteriores a 5 de outubro de 1988.

O tratamento em função da diversidade de datas da ocupação certamente dará margem a sérias discussões, com recurso ao Judiciário.

A lei tem, na verdade, o nítido objetivo de levantar receitas para o Tesouro Nacional, destinando-as, conforme o art. 45, à “amortização da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional...”, sem prejuízo da reserva de uma parcela para o Programa de Administração Patrimonial Imobiliário da União.

Ressalva quanto aos terrenos do interior das Ilhas.

De louvar-se que, nos termos de seu art. 46, a Lei n. 9.636/98 em respeito, certamente, à Emenda Constitucional que objetiva excluir as ilhas costeiras do domínio da União (art. 20, IV) não se aplica à alienação do domínio útil ou pleno dos terrenos do interior das Ilhas desde que, co-

mo é o caso da Ilha de Santa Catarina, sediem Municípios, devendo o regime desses terrenos ser disciplinado em lei específica.

Fica afastada, por ora, pois, a ameaça que pairava de aplicação dessa lei a terrenos interiores das ilhas, não abrangendo o dispositivo, contudo, os *terrenos de marinha*, isto é, os localizados nos 33 metros da preamar para o interior. Essa exclusão deve ser creditada à sensibilidade da representação parlamentar do nosso Estado.

Conclusões gerais sobre a lei

Numa análise geral da lei, considerando, entretanto, que os terrenos de marinha não têm mais a função de defesa das costas ou para instalações de fortificações que tinham antigamente; que gradativamente foram ocupados com a construção de estabelecimentos comerciais, industriais, residenciais e de serviços, que muito têm contribuído para o desenvolvimento das cidades; que, com as atualizações dos respectivos *foros*, esses terrenos vêm proporcionando razoável renda aos cofres da União, renda que poderá ser elevada mediante sistema de fiscalização mais eficiente; que a legalização dessas áreas, com intensificação do regime de enfiteuse, de há muito abandonado, é do interesse da comunidade nacional, pois possibilitará a constituição de hipotecas, necessária para financiamentos a longo prazo e conseqüente desenvolvimento dessas áreas; que a discussão da lei tem evidenciado seu caráter autoritário, fruto de ausência anterior de qualquer diálogo com os órgãos e entidades interessadas, espera-se possam ser revistas suas cláusulas e condições mais draconianas, possibilitando a legalização das áreas sem traumas ou as severas ameaças contidas na lei em relação aos ocupantes, tanto mais que a Constituição Federal proclama a *função social da propriedade* (arts. 5º, XXIII, e 184); *reconhece direitos ao possuidor* (art. 183) e elege como objetivo da política de desenvolvimento urbano o *bem-estar de seus cidadãos* (art. 182).

Isso não é uma quimera, bastando vontade do legislador que, em 1987, por exemplo, baixou a Lei n. 2.398, elevando para 2% o percentual das taxas anuais de ocupação dos terrenos inscritos até 31/3/88 e a 5% o das inscrições futuras, mas autorizando parceladamente em até 8 meses e dispondo sobre a concessão de aforamento, tudo em termos simples, humanos, sem prejuízo do resguardo dos legítimos interesses da Fazenda.

As ilhas marítimas

Uma última palavra sobre os terrenos nas Ilhas Marítimas.

A Constituição de 1967 incluiu entre os bens da União (art. 4º, II) “as ilhas oceânicas”.

Passou-se a entender que nesse conceito estavam incluídas as ilhas marítimas, próximas da costa e as oceânicas.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 101.037-1, de São Paulo (RTJ 113/1.279), decidiu, entretanto, em acórdão da lavra do Min. Francisco Rezek o seguinte:

“Ilhas oceânicas. CF, art. 4º, II. Há de ser entendida esta expressão em seu sentido técnico e estrito, visto que o constituinte de 1967 por certo não pretendeu inscrever, abruptamente, no domínio da União, bens situados em centros urbanos, nas ilhas litorâneas, e integrantes do patrimônio de Estados, Municípios e particulares. Mérito da sentença singular e do acórdão do TFR. Hipótese de não-conhecimento do Recurso Extraordinário da União”.

A questão pacificou-se por algum tempo.

Ocorre que a CF de 1988 dispôs em seu art. 20:

“São bens da União:

“I — ...

“IV — as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II”.

O art. 26, II, a seu turno, inclui entre os bens dos Estados:

“As áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros”.

Passou-se a sustentar, a partir daí, que as áreas, nas ilhas, *costeiras ou não*, pertencem à União, salvo no que tange às áreas, dentro dessas ilhas, já tituladas em favor dos Estados, Municípios e terceiros.

E o Supremo Tribunal Federal, em consequência, ao julgar a Ação Originária n. 317, proclamou que mudara a Constituição, mudando, por isso, o entendimento sobre a propriedade das ilhas marítimas.

Assinalou o relator Ministro Ilmar Galvão:

“O art. 20, IV, referindo-se às ilhas oceânicas como um todo, confere à União a titularidade de seu domínio; enquanto o art. 26, II, por mencionar parcelas dos ditos bens (áreas que estiverem no domínio dos

Estados), há de ser entendido como alusivo a porções adquiridas por estes, pelos meios regulares de direito”.

O próprio Ministro Rezek, autor do notável voto que em 1985 excluía as ilhas marítimas, próximas da costa, da propriedade da União, reviu seu entendimento, acentuando:

“A Constituição de 88 observou a distinção vernácula que o acórdão fizera entre ilhas oceânicas e ilhas costeiras, mas liquidou o assunto por inteiro, dizendo que umas e outras pertencem naturalmente à União, a menos que outra forma de domínio ali se possa demonstrar, seja do Estado, seja do Município, seja do particular”.

Não há prevalecer, pois, o entendimento anterior de que não pertencem à União os terrenos no interior das ilhas, pois o intérprete máximo da Constituição decidiu serem elas da União. A única solução é a alteração do dispositivo constitucional.

O ilustre Deputado Federal Edison Andrino, interpretando as aspirações de diversos segmentos de Santa Catarina, apresentou Emenda à Constituição, que tomou o n. 575/98, que está tramitando com 180 assinaturas válidas, já contando com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, da lavra do não menos ilustre Deputado Federal Renato Vianna.

A revisão da Lei n. 9.636/98 e a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional n. 575/98 são fatores que, certamente, restituirão a tranquilidade às famílias catarinenses quanto à posse de tais terrenos.

Se assim não for, de qualquer forma, os respectivos processos não de ser conduzidos com observância dos preceitos do devido processo legal e do resguardo ao direito de defesa, condenados os excessos da lei, porque, tenham certeza, “ainda há juízes no Brasil”.